



Gezamenlijk advies

# Actieplan biomassa(rest)stromen

## Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020

---

Datum goedkeuring Minaraad	<b>20 november 2014</b>
Datum goedkeuring SALV	<b>21 november 2014</b>
Volgnummer Minaraad	<b>2014   034</b>
Coördinator + e-mailadres	<b>Dirk Uyttendaele, <a href="mailto:dirk.uyttendaele@minaraad.be">dirk.uyttendaele@minaraad.be</a></b>
Co-auteur + e-mailadres	<b>Kris Van Nieuwenhove, <a href="mailto:kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be">kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be</a></b>

---



## Inhoud

	Krachtlijnen .....	4
	Procesbeschrijving .....	6
	Dossierbeschrijving .....	7
1	Het voorliggende dossier .....	7
2	Voorafgaande elementen m.b.t. het dossier .....	9
	Aanbevelingen .....	12
3	Beleidscontext en ontwikkeling van het actieplan .....	12
4	Diverse opmerkingen bij het ontwerp actieplan .....	18
5	Specifieke opmerkingen bij de drie materiaalkringlopen .....	23
5.1	Kringloop van de organisch-biologische reststromen uit keten landbouw, voeding tot consument .....	23
5.2	De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte ..	26
5.3	De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens	28
5.4	Bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid / hernieuwbare energie28	
	Lijst van afbeeldingen.....	32
	Referentielijst .....	33

## Krachtlijnen

De Minaraad en de SALV brengen advies uit over het ontwerp actieplan en nemen daarbij het eigen advies van 2013 over “Duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie” mee.

Aangaande de beleidscontext en de ontwikkeling van het actieplan onderschrijven de Raden het cascadeprincipe om richting te geven aan het beleid. Het is een verdienste dat het plan het gebruik van biomassa als materiaal en als hernieuwbare energiebron in afweging brengt. Een ander positief signaal is de kadering van het plan in de Vlaamse strategie en visie inzake bio-economie.

Ondanks de inspanningen om tot afstemming te komen tussen de verschillende beleidsdomeinen, zijn de Raden niet zeker of de afstemming wel voldoende ver gevorderd is. Ze vragen dat de inspanningen verder gezet worden. De concretisering van de beleidsvisie moet duidelijk geformuleerd worden en het sturend vermogen ervan moet verhoogd worden. Na vergelijking van de verschillende beleidsnota's stellen de Raden vast dat de verbanden tussen het actieplan en de verschillende beleidsnota's en tussen die laatste onderling, wisselend van diepgang is. De afstemming tussen de beleidsnota's kan verbeterd worden en t.a.v. het plan is een specifieke afstemmingsactie wenselijk.

De Raden vragen verder verduidelijking van het toepassingsgebied van het actieplan en van de terminologie. Ze vragen ook een evaluatie van het gevoerde proces om na te gaan of dit voor de toekomstige plannen verbeterd zou kunnen worden.

De Raden vragen dat in het plan ook verduidelijking gegeven zou worden over zijn bindendheid, zijn statisch of rollend karakter en de relatie tot de term preventie in al zijn nuances. Zij vragen dat het cascadeprincipe als leidraad wordt gehanteerd, d.w.z. dat er slechts van afgeweken kan worden mits motivatie. Het plan moet rekening houden met bestaande regelgeving en moet ook nagaan in hoeverre die regelgeving een verstandige toepassing van het cascadeprincipe in de weg zou staan. Het plan lijkt te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties die vaak een aantal (milieu-)voordelen hebben. De Raden vragen om steeds een grondige afweging te maken tussen grootschalige en kleinschalige verwerking en in het plan ook voldoende aandacht te hebben voor kleinschalige, lokale initiatieven die zo dicht mogelijk bij het cascadeprincipe aansluiten.

Voor wat piekstromen betreft, lijkt het voor de Raden zinvol een draaiboek voor crisissituaties te ontwikkelen.

Verder gaan de Raden specifiek in op de drie materiaalkringlopen die in het actieplan worden behandeld en op de bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid en hernieuwbare energie.

Voor wat de kringloop van organisch-biologische reststromen uit de keten landbouw, voeding tot consument aangaat, willen de Raden dat de Europese doelstellingen worden opgevolgd. Ze besteden ook aandacht aan de problematiek van de aanlandingsverplichting in de visserij en aan de ambities van het actieplan omtrent dierlijke mest.

In de context van de kringloop van de biomassa(rest)stromen van groen-beheer en open, wil men in 2020 streven naar het oogsten van 135.000 ton resthout uit Vlaamse bossen. Vermoedelijk is het oogsten van dergelijke hoeveelheden resthout uit de Vlaamse bossen over een langere periode niet op een duurzame wijze vol te houden. De Raden pleiten daarom voor een duidelijker visie op de economische functie van bos.

Aangaande de kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens wijzen de Raden op het effect van betere resultaten voor inzameling en verwerking van gerecycleerd *postconsumer* houtafval op de kwaliteit ervan in een nieuwe cyclus.

In de bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid en hernieuwbare energie appreciëren de Raden de keuze om het energetisch rendement van suboptimaal werkende installaties te verhogen en dat zowel voor de strategie als voor actieprogramma 19. Hierbij dient evenwel rekening gehouden te worden met de technische of financiële haalbaarheid. Ze vragen nogmaals de afstemming met het energiebeleid nog verder te verbeteren en herhalen een eerder standpunt omtrent een mix van groot en klein inzake verbranding.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>22 september 2014</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>OVAM, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Materialendecreet, art. 17, §4</b>
Adviestermijn	<b>2 maanden na ontvangst</b>
Samenwerking	<b>Minaraad en SALV</b>
Overlegcommissie	<b>Werkcommissie Milieuhygiëne, werkcommissie Strategie en Governance, Permanente werkcommissie Bos en de werkcommissie van de SALV</b>
Vergaderingen: soort + datum	<b>Hoorzitting op 25 september, werkcommissies op 8 oktober, 30 oktober, 6 november, 13 november en een schriftelijke procedure.</b>

---

De adviesvraag van de OVAM, gedateerd op 22 september, werd door de Minaraad ontvangen op 25 september. De Minaraad ging in op het aanbod van de SALV om een gezamenlijk advies te formuleren.

Het ontwerp van actieplan werd op 25 september voor de Raden toegelicht door een delegatie van de Dienst Ketenbeheer en Lokale Besturen, team Bio van de OVAM.

Om tegemoet te komen aan de decretaal vastgelegde adviestermijn van twee maanden na ontvangst van het actieplan, stelde de Minaraad het advies vast in zijn zitting van 20 november. De SALV stelde het advies vast op 21 november 2014.

## Dossierbeschrijving

### 1 Het voorliggende dossier<sup>1</sup>

- [1] Het voorliggende ontwerp actieplan is een preventieprogramma overeenkomstig artikel 17 van het Materialendecreet. Volgens art.17, §8 *gelden de preventieprogramma's voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid. De geldigheidsduur van de preventieprogramma's wordt in ieder programma afzonderlijk bepaald. De preventieprogramma's worden minstens eenmaal om de zes jaar geëvalueerd en zo nodig herzien.*

Paragraaf 9 stelt: *Bepalingen van de preventieprogramma's zijn bindend, behalve als uitdrukkelijk in die programma's is aangegeven dat ze niet bindend zijn. In die gevallen zijn ze indicatief. Van de bindende bepalingen kan alleen worden afgeweken bij een beslissing van de Vlaamse Regering, als daarvoor gewichtige redenen zijn en met behoorlijke motivering. Bepalingen van preventieprogramma's die strijdig zijn met een gewestelijk plan of programma van latere datum met verordenende of verbindende kracht, verliezen hun geldigheid.*

- [2] Het voorliggende ontwerp actieplan bouwt verder op het uitvoeringsplan Organisch-biologisch afval (2000) en het uitvoeringsplan Houtafval (2003). Het wil op een verantwoorde wijze keuzes maken en actieprogramma's bundelen die een duurzaam beheer de komende 5 jaar kunnen garanderen. Vanuit de stakeholders betrokken bij het uitvoeringsplan Organisch-Biologisch Afval, de VMP-hefboom bio-economie en/of het ontwerp actieplan Hernieuwbare energie kwam in 2013 de vraag om een actieplan voor biomassa(rest)stromen op te maken. De principes, doelstellingen en actieprogramma's van dit actieplan moeten voor zowel de materiaal- als energietoepassingen, en de daarbij soms tegenstrijdige belangen, klaarheid brengen door elke toepassing en verwerkingsoptie een duidelijke plaats te geven.

Alle betrokken sectororganisaties, overheden, VVSG/Interafval, onderzoeksinstellingen, milieubeweging, ... hebben actief geparticipeerd bij de opbouw van de ontwerp plantekst.

- [3] Dit actieplan zal het nieuwe kader vormen voor de overheid en de sectoren om samen het duurzame beheer van biomassa(rest)stromen in Vlaanderen te implementeren. Dit actieplan benadert de belangrijkste biomas-

---

<sup>1</sup> De dossierbeschrijving werd geënt op de beschrijvende paragrafen uit de adviesvraag van de OVAM, gedateerd op 22 september, met als kenmerk AMB/KBL-bio/AB/14-299.

sa(rest)stromen vanuit een kringloopperspectief. Het doel: kringlopen sluiten en biomassa(rest)stromen zo lang mogelijk in de productie- en gebruiksketen houden. Daarom worden er per kringloop doelstellingen en actieprogramma's geformuleerd voor:

- Preventie: het eerste doel is de preventie van biomassa(rest)stromen door een duurzaam en efficiënt gebruik van biomassa.
- Selectief inzamelen: door een selectieve inzameling van beschikbare en mobiliseerbare biomassa(rest)stromen waarvoor een nuttig gebruik gewenst is, vergroot de kans dat die reststromen optimaal kunnen ingezet worden in een kringloop en de materialenhierarchie en het cascadeprincipe geïmplementeerd kunnen worden.
- Materiaalrecyclage: door de technologie te optimaliseren kunnen meer biomassa(rest)stromen langer in de productieketen blijven en kunnen kringlopen gesloten worden. Verder worden beleidsinitiatieven genomen die de kwaliteit en de afzet van de recyclaten kunnen waarborgen.
- Energie: biomassa(rest)stromen kunnen ingezet worden voor energie-toepassingen. De combinatie met de productie van een of meerdere kwaliteitsvolle producten krijgt daarbij de voorkeur, zoals bij vergisting. Louter terugwinning van energie via verbranding is de laatste stap. Daarbij worden de nodige duurzaamheidscriteria gerespecteerd.

[4] Dit actieplan is opgebouwd in functie van drie materiaalkringlopen (met bijhorende actieprogramma's):

- 1) De kringloop van organisch-biologische reststromen uit keten landbouw, voeding tot consument
- 2) De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte
- 3) De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens.

De tijdshorizon van het actieplan is afgestemd op de Vlaamse strategie bio-economie, het ontwerp actieplan Hernieuwbare energie en de Europese beleidsinitiatieven rond biomassa.

Naast het actieplan is er ook een aparte bijlage die concrete – maar dynamisch in de tijd - planningsfiches bevat voor de meeste actieprogramma's. Er is ook een ontwerp achtergronddocument dat een overzicht en prognose van de biomassastromen tot 2020 weergeeft evenals het beleid in de omringende regio's.



## 2 Voorafgaande elementen m.b.t. het dossier

- [5] De Raden nemen in het dossier ook de eigen voorafgaande advisering mee. In februari 2013 stelden Minaraad en SALV een gezamenlijk advies vast over het "Duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie"<sup>2</sup>. De aanleiding werd gevormd door verschillende Vlaamse initiatieven omtrent de problematiek van biomassa, bio-economie en biogebaseerde economie, door de diverse fora die actief waren rond die materie, door een aankondiging van Europese criteria voor biomassagebruik, door de oprichting van de beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep Biogebaseerde economie en door de opdracht die de Vlaamse Regering aan deze werkgroep gaf om een visie en eerste aanzet voor een Vlaamse strategie voor een langetermijnbeleid voor te bereiden. Bovendien hadden de Raden eerder geregeld uitspraken gedaan over de problematiek en hadden zij het voornemen geuit om een advies op eigen initiatief uit te werken rond de bredere biomassa-problematiek.
- [6] Dit advies bevatte volgende (selectie van) kernpunten m.b.t. biomassa(rest)stromen waarop in het kader van dit advies nogmaals de aandacht wordt gevestigd:

### 1) Naar een strategie voor bio-economie

- a. Op Europees niveau is het opmaken van een coherente regelgeving i.v.m. biomassa passend. Nu is er een veelheid aan strategieën, met elk doelstellingen, verplichtingen en opportuniteiten. Deze staan soms met elkaar in spanning.

Binnen die Europese aanpak moet Vlaanderen een strategische consistente langetermijnvisie en strategie voor de bio-economie ontwikkelen. Hiermee moet het invulling geven aan de bestaande Europese verplichtingen en zorgen voor eerst harmonisatie van en dan afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Hiermee moet het invulling geven aan de bestaande Europese verplichtingen en zorgen voor eerst harmonisatie en dan afstemming tussen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Dit om te voorkomen dat conflicten zouden ontstaan tussen de verschillende toepassingen van biomassa. Hiervoor zijn informatie, communicatie en harmonisatie van essentieel belang.

Correcte inventarissen inzake biomassa en hun integratie zijn van groot belang. Voor de nodige aanzienlijke veranderingen

---

<sup>2</sup> Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

aan ons productie- en consumptiesysteem is een breed maatschappelijk draagvlak essentieel.

- b. De Raden pleitten voor samenhangende wettelijke duurzaamheidscriteria op internationaal of Europees vlak voor vaste, vloeibare en gasvormige biobrandstoffen en voor de biogebaseerde materialen. Ze benadrukten (nogmaals) dat Vlaanderen op Europees niveau een actieve rol dient op te nemen in de discussie over duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa en over het meenemen van indirecte effecten op milieu, sociaal en economisch vlak in duurzaamheidscriteria.

## 2) Aandachtspunten bij de verwerking van biomassa

- a. Betere benutting van de beschikbare voorraad biomassa(-reststromen)

- De Vlaamse strategie moet inzetten op een beter beheer van de biomassastromen en op een betere benutting van de reststromen.
- Bij het sluiten van kringlopen worden producten meerdere keren hergebruikt of gerecycleerd. Voor het gros van alle biomassagebruik zal energetische valorisatie de laatste stap in de keten zijn.
- De beschikbaarheid van reststromen, afval en residuen is een opportuniteit bij de ontwikkeling van de Vlaamse biogebaseerde economie. Door hierop in te zetten kan een deel van de vraag naar grondstoffen voor de biogebaseerde economie worden ingevuld, en kan Vlaanderen zijn voorloperrol in Europa verder uitbouwen. Bij het gebruik van deze reststromen moeten de randvoorwaarden inzake duurzaamheid voor ogen gehouden worden.

- b. Het cascade principe

- de Raden vragen dat de overheid het cascade-principe als leidraad hanteert voor de invulling van de strategie. Zo is de overheid beter in staat om duurzaam gebruik van biomassa doorheen de keten te stimuleren en de harmonisatie van het beleid te realiseren.

Bedrijven die biomassa telen, makelen of verhandelen, zijn binnen de geldende regelgeving vrij om de biomassa in te zetten zoals zij wensen. Vervolgens bepaalt de markt (vraag en aanbod) het prijsniveau van goederenstromen en voor welke afzet of toepassing zal gekozen worden. Door het haar beschikbare instrumentarium kan de overheid via sturing van de marktomstandigheden wel invloed uitoefenen op het gebruik van de biomassastromen. Afstemming is de aanzet tot integratie van dat instrumentarium.

### 3) Bevorder de communicatie

- [7] Vlaanderen zou een voortrekkersrol moeten opnemen om input te leveren vanuit de Vlaamse visie en *best practices* bij de Europese instanties. Op Europees niveau moet het pleiten voor een coherent en geharmoniseerd beleid inzake biomassa op basis van het cascade-principe.
- [8] Van de Vlaamse visie en strategie voor een Vlaamse bio-economie werd akte genomen door de Vlaamse Regering op 19 juli 2013<sup>3</sup>. Dit document kwam tot stand in samenspraak met verschillende stakeholders. Omdat ze eerder hun advies over de visie en strategie voor een Vlaamse bio-economie hadden voorgelegd (zie [5] en [6]), werden de Raden niet om advies gevraagd en brachten ze evenmin een advies uit op eigen initiatief. Daarom ook gaan ze in het voorliggende advies niet meer in op dit document.

*De opmaak van dit plan is als actie opgenomen in het Vlaams Materialenprogramma<sup>4</sup> en in de Vlaamse visie en strategie voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030<sup>5</sup>.*

---

<sup>3</sup> Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie, Bio-economie in Vlaanderen, visie en strategie van de Vlaamse overheid voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030.

<sup>4</sup> OVAM, Actieplan Vlaams Materialenprogramma, Hefboom 7: Biogebaseerde economie, p.52.

<sup>5</sup> SD1: Het ontwikkelen van een coherent Vlaams beleid dat een duurzame bio-economie ondersteunt en faciliteert.

Actie 1.3: Opmaken van een beleidsdocument voor het optimaal beheer van biomassareststromen, rekening houdend met de principes vastgelegd in het Vlaamse beleid rond bio-economie.

## Aanbevelingen

### 3 Beleidscontext en ontwikkeling van het actieplan

- [9] Er is een duidelijke beleidsvisie (cascadeprincipe). De Raden onderschrijven het cascadeprincipe om richting te geven aan het beleid (zie ook [6]). Daarnaast heeft het actieplan de verdienste om het gebruik van biomassa als materiaal in de afweging te brengen met het gebruik van biomassa als hernieuwbare energiebron. Het is tenslotte ook een positief signaal dat dit actieplan gekaderd wordt in de Vlaamse strategie en visie inzake de bio-economie. Tegelijk is er twijfel bij de Raden of dit plan de beleidslijn wel zal kunnen realiseren. Zo zijn de Raden er niet zeker van of de afstemming met andere beleidsdomeinen wel voldoende tot stand zal komen (zie verder [12]). Toch beamen de Raden dat er inspanningen zijn geleverd om tot afstemming te komen en dat er ook een aanzet tot afstemming is. De Raden appreciëren dat. Verder in het advies geven zij aan op welke punten zij de afstemming niet voldoende vinden. Ze vragen om voor die afstemming inspanningen te blijven leveren.

- [10] De Raden menen dat de concretisering van de beleidsvisie onvoldoende is uitgewerkt. Ze dient duidelijker geformuleerd te worden en het sturend vermogen ervan moet verhoogd worden. Het plan is eerder een opsomming van bestaande plannen/onderzoeksprojecten van de stakeholders. Het plan zou meer moeten sturen en afstemmen wat nu en in de toekomst op het terrein gebeurt of zal moeten gebeuren.

Verschillende acties voor zelfde stromen lopen naast elkaar, doorkruisen elkaar en het beleid stuurt hier niet. Voorbeelden:

- Energie: de OVAM en VEA plannen zijn nog niet voldoende afgestemd. OVAM wil meer hout recycleren, VEA verwacht dat de bijdrage van biomassa in de HE zal moeten stijgen om te voldoen aan de bindende doelstelling, meer dan wat OVAM duurzaam acht.
- Volgens het plan moet meer biogas gevaloriseerd worden. Er wordt echter niet vermeld hoe dit zal aangepakt worden.

- [11] De Raden vinden in het document geen aanleiding om er vanuit te gaan dat de afstemming tussen de betrokken beleidsdomeinen voldoende zal zijn om tegemoet te kunnen komen aan de verwachtingen. In eerste instantie vragen de Raden om 'Figuur 2: Positie van het actieplan Biomassa(rest)stromen in het huidige Vlaamse beleidslandschap' toe te lichten in het actieplan. Deze figuur geeft bovendien slechts een theoretische af-

stemming tussen de verschillende beleidsdocumenten, zoals de auteurs van de figuur zich de afstemming idealiter voorstellen.

De praktijk blijkt echter nog helemaal niet te voldoen aan dat ideaal beeld. Zo blijft er – ook binnen de administratie<sup>6</sup> – twijfel over de afstemming met het in opmaak zijnde Actieplan Hernieuwbare Energie. De Raden vermoeden dat dit te maken heeft met enerzijds het ontbreken van bindende doelstellingen voor biomassa als materiaal(her)gebruik en anderzijds met het wel aanwezig zijn van EU-doelstellingen inzake hernieuwbare energie. De afstemming tussen het energie- en het materialenbeleid is bijgevolg een prioriteit.

De Raden merken ook op dat voor de oplossing van een belangrijk deel van de Vlaamse kernproblemen een Europese aanpak nodig is. Ze zien het verdere aansturen van deze problematiek op Europees niveau als een opdracht voor de Vlaamse overheid.

Mogelijk ook als gevolg van de nog onvoldoende dynamiek tot afstemming ontstaat de indruk dat het actieplan vooral verder bouwt op bestaande initiatieven. De Raden wijzen er op dat de overheid een belangrijke sturende rol heeft die in het plan ook aan bod moet komen en daarbij geëigende instrumenten kan inzetten.

- [12] Afstemming met en tussen beleidsnota's. De Raden stellen vast dat de Vlaamse Regering op 24 oktober 2014 haar beleidsnota's heeft uitgebracht, waarbij de krachtlijnen uitgezet worden voor het regeringsbeleid van de komende vijf jaar. Deze beleidsnota's worden nu voorgelegd aan het Vlaams Parlement, voor discussie in de commissie – wat moet leiden tot vaststelling van moties in dit verband. Het is voor de Raden van belang dat de afstemming tussen deze beleidsnota's verzekerd wordt en doorwerkt in de planning en het beleid van de komende vijf jaren.

- In de *Beleidsnota 2014-2019 Omgeving* wordt Operationele Doelstelling 54 (pp. 58-59) gewijd aan het "*op een duurzame en geïntegreerde manier omgaan met biomassa(rest)stromen*". Onder deze operationele doelstelling wordt melding gemaakt van de rol van de OVAM, van de centrale leidraad die gevormd wordt door het cascade-denken, en worden voor het overige de biomassastromen geïntroduceerd die ook in het voorliggende ontwerpplan aan de orde zijn: biomassastromen doorheen de voedingsketen, biomassa uit natuur- en bosbeheer, inzameling en verwerking van houtafval. Voor de eerstgenoemde stroom wordt er wel nog een afzonderlijk "afbouwplan" voor de verspilling in de voedselketen in het vooruitzicht gesteld, dat tegen einde 2015 zou moeten vastgesteld zijn. Wat de relatie met het energiebe-

---

<sup>6</sup> Hoorzitting met de OVAM van 25 september 2014.

leid betreft wordt er gesteld: *"Ik zet in op een selectieve inzameling en duurzame verwerking van (hout)afval, met het oog op [] een verlaging van de verwerking door verbranding (inclusief energieopwekking). Ik verhoog, in samenwerking met de minister, bevoegd voor Energie, het energetisch rendement van biomassaverwerking en – verbranding, zonder in te boeten op de luchtkwaliteit".*

- In de *Beleidsnota Energie 2014-2019* wordt vastgesteld (p. 5) dat biomassa in 2013 nog een aandeel had van 81% van de productie op basis van hernieuwbare energiebronnen. Na goedkeuring van een intern-Belgisch samenwerkingsakkoord (met het oog op het behalen van de 13%-hernieuwbare energie doelstelling tegen 2020), zal er (zo op p.26) een actieplan worden opgemaakt in functie van een technologie-neutrale, kostenefficiënte energiemix. De Raden vermoeden dat de biomassa-component nog steeds een groot aandeel zal uitmaken, maar hierover wordt niets expliciets gezegd. Men onderkent wel de wenselijke complementariteit met het biomassabeleid als materialen-beleid. Aan het einde van de beleidsbrief (p. 38) wordt er immers duidelijk gesteld: *"Via het beleidsactieplan biomassa(rest)stromen zal worden geprobeerd om vanuit een win-win benadering het sluiten van materiaalkringlopen en hernieuwbare energieproductie met elkaar te verzoenen."*
- In de *Beleidsnota Landbouw en Visserij 2014-2019* staat (p. 33): *"Als onderdeel van de maximale valorisatie van de productie, kiest Vlaanderen als transitiestrategie voor een duurzame bio-(gebaseerde) economie. [...] Met het oog op een duurzame en competitieve Vlaamse bio-economie tegen 2030, zal gewerkt worden aan een faciliterend kader en een coherent beleid, een optimale productie en gebruik van biomassa, het versterken van onderwijs en vorming en onderzoek en innovatie in de bio-economie, de verdere marktontwikkeling en het stimuleren van strategische samenwerkingsverbanden met andere landen of regio's. Een ander belangrijk onderdeel in het sluiten van kringlopen is het tegengaan van voedselverlies. [...] Dit zal bijdragen aan de doelstelling om het voedselverlies te reduceren zoals ook de Europese Commissie in haar mededeling 'Towards a Circular Economy' van juli 2014 heeft vooropgezet."* Er wordt hier evenwel geen expliciete melding gemaakt van verbanden met de andere Vlaamse beleidsdomeinen.
- In de *Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie* wordt er (p. 23) terloops melding gemaakt van de biogebaseerde economie als voorbeeld van het nieuwe industrieel ondernemen – wat zou leiden tot het vastleggen van samenwerking tussen partners

in een “clusterpact” – maar voor het overige komt de zaak van de bio-economie schijnbaar niet meer als een prioriteit in beeld.

De Raden stellen vast dat er in de diverse beleidsnota's aanknopingspunten en voornemens staan die verband houden met – of in verband kunnen worden gebracht met – het voor advies voorliggende ontwerpactieplan Duurzaam beheer van Biomassa(rest)stromen. Deze verbanden zijn echter niet altijd duidelijk, en de onderlinge afstemming tussen de voornemens van de beleidsnota's lijkt wisselend van diepgang te zijn. Op het niveau van de beleidsnota's leidt dit de Raden tot de aanbeveling te onderzoeken op welke manier deze afstemming nog verder kan worden verbeterd. Op het niveau van het voorliggende Ontwerpactieplan bevelen de Raden aan om een procesmatige actie in te schrijven die gericht is op het verder voeren van het overleg dat nodig is om afstemming te bevorderen en te bewaken, met de Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie als trekker. Overigens vragen de Raden om in de plannen of vergelijkbare figuren van de andere betrokken beleidsdomeinen dezelfde procesmatige actie in te schrijven.

- [13] Toepassingsgebied van het actieplan verduidelijken. Het plan (3.1 Focus en context) stelt: *“Dit actieplan focust op de preventie en het duurzame beheer van biomassa(rest)stromen. Biomassareststromen omvatten [] zowel afvalstromen als bijproducten []. Het actieplan heeft niet de ambitie om de productie en gebruik van primaire biomassa te reguleren. De uitzondering hierop heeft betrekking op het gebruik van houtstromen voor hernieuwbare energieproductie.”*

Het plan vertrekt vanuit de afvalbeheertraditie. Dat heeft vanzelfsprekend effect op het toepassingsgebied ervan. Maar door het betrekken van primaire biomassa (houtstromen voor hernieuwbare energieproductie) wordt het toepassingsgebied complex. Het betrekken van houtstromen voor hernieuwbare energieproductie beïnvloedt vraag en aanbod van houtstromen waardoor een tekort en een prijseffect kan ontstaan, dat ongetwijfeld elders compensatie zal zoeken, wellicht zelfs buiten het kader van het voorliggende actieplan. Indien bijvoorbeeld binnen dit plan voorwaarden worden opgelegd voor het gebruik van houtstromen waardoor minder hout beschikbaar is voor HE, dan kan dit effect hebben op de aansturing van de primaire productie in de landbouw en kan het impact hebben op de bijdrage van biomassa aan het behalen van de HE-doelstellingen. Dit behoort echter niet meer tot het toepassingsgebied van het actieplan, maar is wel een aandachtspunt dat moet meegenomen worden. Omgekeerd kunnen keuzes bij de primaire productie van biomassa ook de toepassing van de cascade beïnvloeden.

De Raden zijn het er in principe mee eens dat het voorgelegde actieplan niet nog meer (cf. nu enkel houtstromen voor hernieuwbare energiepro-

ductie) moet sturen op primaire productie van biomassa. De beleidskeuzes van het actieplan en de (beleids-)keuzes omtrent de primaire biomassa-productie die niet gevat zijn door dit plan, kunnen elkaar echter wederzijds beïnvloeden (zie hiervoor). Tegen ongewenste neveneffecten van dit plan voor de primaire biomassaproductie (aangestuurd door andere beleidsdomeinen) kan de overheid ingrijpen met instrumenten die in de andere beleidsdomeinen ter beschikking zijn.

De Raden stellen vast dat het toepassingsgebied van het plan zich vooral richt op biomassa(rest)stromen van plantaardige oorsprong, maar tegelijk ook aandacht heeft voor een aantal stromen van dierlijke oorsprong (kren- gen, dierlijke bijproducten in keukenafval, afvalstoffen en residuen van de visserij en de aquacultuur, ...) en hun valorisatie (diervoeder, diermeel, vetzuren, cosmetica en geneesmiddelen, ...). De Raden pleiten ook in dit verband om het cascadeprincipe toe te passen, weliswaar met in acht na- me van een stelsel van specifieke regelgeving van bijvoorbeeld sanitaire aard of andere, zoals EU-verordening 1069 aangaande gezondheidsvoor- schriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijpro- ducten enz. (zie ook [22]).

Om het beheer van biomassa overeenkomstig het toepassingsgebied van het voorliggende actieplan versus de bio-economie te duiden, is het wel- licht aangewezen om daarvan een schematische voorstelling op te nemen in het plan.

- [14] Geografische afbakening. Ook naar geografische afbakening van het plan zijn er onduidelijkheden die implicaties kunnen hebben. De Raden vragen zich af of het plan zich beperkt tot de sturing van Vlaamse houtstromen of ook de intentie heeft buitenlandse stromen te sturen.
- [15] Terminologie verder verduidelijken. De Raden stellen vast dat er heel wat verwarring bestaat over de term biomassa(rest)stromen. Deze term is ook niet toegelicht in de definities. De Raden wijzen er overigens op dat zij in hun advies de term *biomassa(reststromen)* gebruikten om aan te geven dat het niet alleen om primaire biomassa ging maar ook om reststromen. Wellicht is het niet vanzelfsprekend om het begrip éénduidig te definiëren. Daarom stellen de Raden voor om het begrip met een schematische voor- stelling te verduidelijken in relatie tot het begrip biomassa en biomassa- reststromen.
- [16] Bedenkingen bij de procesvoering voor de ontwikkeling van het actieplan. Uit het 'Woord vooraf' van het plan blijkt dat dit plan tot stand kwam dank- zij de volle medewerking van stakeholders: overheden, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, sectorfederaties, onderzoeksinstituten en ad- viesraden. Om de ambitieuze doelstellingen van de verschillende actiepro- gramma's te bereiken, wordt dan ook op hun engagement gerekend.



De Raden beamen dat het actieplan intensief werd voorbereid in diverse fora. De aanpak om reeds in deze ontwerpfasen met een concretiserende projectfiche te werken en de inspraakperiode, worden positief bevonden (in vergelijking met voorgaande plannen). Toch stellen zij vast dat niet alle stakeholders even tevreden zijn over het gevoerde proces. De Raden vermoeden dat dit het gevolg is van de aanpak van het proces. Dat proces bestond enerzijds uit overleg over de strategische aspecten en anderzijds uit overleg over concrete acties. De Raden gaan er verder van uit dat het verband tussen beide luiken misschien niet voor alle betrokkenen duidelijk genoeg was.

Anderzijds blijkt er ook verwondering bij sommige stakeholders dat zij (nog) niet betrokken werden bij de voorbereiding van het actieplan. De Raden sluiten niet uit dat dit het gevolg is van de keuze door de trekker van de partners hij wou betrekken bij het uitwerken van een actie. Een tweede oorzaak zou mogelijk kunnen gevonden worden in het feit dat partners bij het uitwerken van acties geen zicht hadden op het overkoepelende proces.

Om dergelijke opmerkingen in de toekomst te vermijden, vragen de Raden dat het lopende proces zou geëvalueerd worden als voorbereiding op het volgende.

- [17] Het Actieplan bouwt voort op het Uitvoeringsplan Organisch-Biologisch afval (2000). Maar het is niet duidelijk hoe het actieplan (een preventieprogramma cf. art.17 Materialendecreet) en het uitvoeringsplan (een uitvoeringsplan cf. art.18 Materialendecreet) zich verhouden. Vervangt het actieplan (een deel van) het uitvoeringsplan, of is het een aanvulling ervan of wordt het er in geïntegreerd (art.17.§7 van het Materialendecreet)? Blijft het UPOBA een afzonderlijk uitvoeringsplan of vult een deel ervan het preventiegedeelte in van nieuwe Uitvoeringsplan over huishoudelijke afvalstoffen (verwacht in 2015)? In het kader van dit laatste plan zou onder meer de selectieve inzameling van groenafval of GFT worden uitgewerkt (actieprogramma 5). De Raden vragen om de relatie van het Actieplan tot de twee uitvoeringsplannen te verduidelijken in de inleiding van het Actieplan.

De Raden dringen nogmaals aan op maximale afstemming tussen UPOBA en UPHA en indien mogelijk zelfs integratie van (delen van) het plan zoals aangegeven in het Materialendecreet.

## 4 Diverse opmerkingen bij het ontwerp actieplan

- [18] Biomassa-inventaris. Het actieplan bouwt voort op een aantal eerdere plannen (cf.[2]) en ook op de Inventaris Biomassa van OVAM<sup>7</sup>. Sinds 2006 maakt de OVAM een tweejaarlijkse Inventaris Biomassa in het kader van het Actieplan Groene Stroom in 2005. De Inventaris Biomassa 2011-2012 bevat een beknopte actualisatie over de belangrijkste biomassa-afvalstromen in Vlaanderen en die biomassastromen waarover tot op vandaag minder data beschikbaar waren.

De Raden onderschrijven het instrument van de inventaris als een essentieel onderdeel van het plan. Zij bevestigen het belang over correcte inventarissen inzake biomassa en hun integratie (zie ook [6]). Naast informatie over kwantiteit en kwaliteit van de biomassa, is het wellicht ook nuttig – zeker in het geval van reststromen – de spreiding in de tijd en in de ruimte van hun beschikbaarheid mee te nemen. Deze kunnen immers bepalend zijn voor de beoordeling van de meest efficiënte actie.

- [19] Het ontwerp-actieplan is niet van die aard dat het opgevat kan worden als geheel of gedeeltelijk bindend *voor de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieubeleid* (zie ook [1]). Het actieplan zou moeten duiding geven aan de mate van bindendheid van het actieplan of van de actieprogramma's. Overigens is het onderscheid dat gemaakt wordt in het decreet tussen *publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen* inzake de mate waarin preventieprogramma's voor hen gelden, niet zo duidelijk.

De Raden vragen ook duidelijk aan te geven dat het actieplan opgevat kan worden als een rollend programma. Het Materialendecreet geeft in dat verband aan (art.17, §8) '*De preventieprogramma's worden minstens eenmaal om de zes jaar geëvalueerd en zo nodig herzien*' en (art.17, §9) '*Bepalingen van preventieprogramma's die strijdig zijn met een gewestelijk plan of programma van latere datum met verordenende of verbindende kracht, verliezen hun geldigheid.*'

- [20] Misverstanden omtrent "preventie" voorkomen. Volgens art.17, § 2. *bestaan preventieprogramma's minimaal uit maatregelen en initiatieven die worden genomen ter bevordering van de preventie van afvalstoffen, een efficiënter en minder milieubelastend gebruik en verbruik van materialen via ecodesign en aangepaste productie- en consumptiepatronen, en een beter beheer van materiaalkringlopen overeenkomstig artikel 4. Ze zijn erop gericht de milieueffecten van materiaalkringlopen en in het bijzonder*

---

<sup>7</sup> OVAM, Inventaris Biomassa 2011-2012, maart 2013.

*van de productie van afvalstoffen, los te koppelen van de economische groei.*

De Raden wijzen er op dat de indruk kan ontstaan dat het plan de primaire productie van biomassa als prioriteit vooropstelt. Dat kan niet de bedoeling zijn. Voorafgaand aan het preventieprogramma blijft de benadering van “preventie” in de zin van het voorkomen van overproductie, het voorkomen van het vangen van niet-consumeerbare mariene organismen, ... onverkort van toepassing. Deze “preventie” wordt best binnen de sectorwetgeving geregeld.

- [21] Beschikbare infrastructuur versus doelafstand. De Raden stellen vast dat de bestemmingsprognoses 2020 (cf. Achtergronddocument p.56 e.v.) rekening houden met veranderingen in de verwerkingscapaciteit, wijzigingen van wet- en regelgevend kader, efficiëntieverhoging, nieuwe verwerkingsroutes, stimuleringsmaatregelen en inschattingen van stakeholders. Omdat het voorliggende actieplan geen uitvoeringsplan is, maar een preventieplan volgens het Materialendecreet, vermeldt het geen initiatieven m.b.t. (eind)-verwerkingsinfrastructuur (bv. voor opslag, sortering, vergisting e.d.). Er wordt ook geen informatie gegeven over de beschikbaarheid van de infrastructurele capaciteit daarvan. De Raden menen dat het beschikken over deze informatie van centraal belang is voor de beoordeling van het realiteitsgehalte van de vooropgestelde doelstellingen.
- [22] Zorgvuldige toepassing van het cascadesysteem. De Raden vroegen dat de overheid het cascadeprincipe als leidraad zou hanteren in haar beleid. Ze appreciëren dan ook dat dit de visie is die in dit plan is opgenomen. De Raden hebben de indruk dat de rigide toepassing van het cascadeprincipe in sommige gevallen ongewenst is en vragen in het belang van een zorgvuldige benadering om voor de toepassing van het principe een afwegingskader op te stellen dat ook rekening houdt met:
- Gevolgen van de toepassing van het cascadesysteem op bv. bodemkwaliteit, waterhuishouding, ecosystemen, CO<sub>2</sub>-emissies e.a. milieuparameters<sup>8</sup>;
  - Disproportionele kosten in verhouding tot de (milieu-)baten om het cascadeprincipe toe te passen;
  - Strijdigheid met regelgeving, zoals
    - de EU-verordening 1069<sup>9</sup> waarbij er een duidelijk opdeling is in categorie 1, 2 en 3 materialen. Het cascadeprincipe wordt doorkruist door

---

<sup>8</sup> In lijn met de draagkracht zoals opgenomen in Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

de Verordening. De verordening vermeldt wel uitdrukkelijk enkele uitzonderingen (art. 12f en 13f), maar voor belangrijke stromen komt men niet aan het cascadeprincipe toe omwille van sanitaire redenen;

- Onbeschikbaarheid van infrastructuur.

Dat neemt niet weg dat er moet gestreefd worden om de oorzaken voor het afwijken van het cascadeprincipe in kaart te brengen en zoveel mogelijk op te lossen.

- [23] Rekening houden met andere bestaande regelgeving. Het plan moet rekening houden met alle toepasselijke regelgeving. Zo missen de Raden in het actieplan bijvoorbeeld de wisselwerking tussen dit plan en de afbakening van de afvalfase (Materialendecreet, art.34-39, VLAREMA, Hoofdstuk 2. Afbakening van de afvalfase). Andere aandachtspunten zijn de evaluatie van de vrijstelling van registratieplicht voor bijproducten (overeenkomstig art. 2, 7,b van REACH) en van de grondstofverklaring (Materialendecreet, art.40, VLAREMA, Afdeling 2.4 Grondstofverklaring).

Parallel daarmee stellen de Raden voor om na te gaan of en op welke wijze de actuele wetgeving een verstandige toepassing van het cascadeprincipe in de weg staat. Over het algemeen gaat het om stromen die tot nu toe niet of nauwelijks ingezet werden. Om de toepassing van het cascadeprincipe te bevorderen is het volgens de Raden zinvol dat de milieuvoorwaarden van kleine installaties (bv. composteringsinstallaties) worden geëvalueerd. In het geval van de kleine composteerder moet de haalbaarheid en controleerbaarheid van de opgelegde procedures in evenwicht zijn met de milieuwinst, de kwaliteitsborging en traceerbaarheid van het product en mag *free-rider*-gedrag niet in de hand gewerkt worden.

Bijvoorbeeld het lokaal composteren van maaisel uit natuurgebieden en het lokaal gebruik van de daarmee geproduceerde compost wordt via VLAREM en VLAREMA onderworpen aan strenge regels. De afzet en verwerking in grootschalige composteringsinstallaties kan ecologische en economische kosten met zich meebrengen (o.a. voor transport en verwerking) die niet altijd in verhouding staan met de milieuwinst.

- [24] Ruimte voor afweging (de)centralisatie. Het plan lijkt vooral te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties voor biomassa(rest)stromen. Die installaties kunnen een aantal (milieu)voordelen hebben, zoals het bundelen van verschillende kleine hoeveelheden biomassastromen voor een kwali-

---

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PB L 300 van 14.11.2009)

teitsvolle verwerking. De Raden merken echter op dat veel soorten biomassa(rest)stromen dikwijls verspreid vrijkomen en niet (zomaar) centraal beschikbaar zijn of centraal beschikbaar gesteld kunnen worden. De beslissing om dergelijke stromen naar grote centrale installaties af te voeren is afhankelijk van het logistieke traject dat ze moeten doorlopen en van de manier waarop ze het best verwerkt worden (vergisting, compostering, verbranding, ...). Telkens moet er een weloverwogen keuze gemaakt worden op basis van een aantal parameters zoals de logistieke belasting, de energie-efficiëntie, de energiedoelstellingen, de CO<sub>2</sub>-emissies of andere effecten op milieuparameters, natuurdoelen en financiële impact. Alternatieven zijn kleinschalige, lokale initiatieven of de optie om in bepaalde gevallen de biomassa(rest)stroom niet op te nemen voor verwerking.

De Raden vragen daarom om steeds een grondige afweging te maken tussen grootschalige en kleinschalige verwerking en in het plan ook voldoende aandacht te hebben voor kleinschalige, lokale initiatieven die zo dicht mogelijk bij het cascadeprincipe aansluiten (zie ook [23] en [44]).

[25] Piekstromen. De Raden vragen om ook biomassapijkstromen uit land- en tuinbouw op te nemen in het actieplan. De Raden stellen vast dat de aanvoer van biomassareststromen uit land- en tuinbouw en agrovoedingsindustrie voortkomt uit:

- Een stroom die beperkt kan worden (voedselverlies en -verspilling), welke men wil minimaliseren;
- Een stroom die er altijd zal zijn, namelijk oogstresten, reststromen uit verwerking (voedingsindustrie), ...;
- Een (piek)stroom die een gevolg is van crisissen, bv. EHEC, Rusland-crisis, waarbij op korte termijn zeer veel biomassa ter beschikking komt.

Het actieplan bevat actieprogramma's voor de eerste twee stromen. De Raden menen echter dat ook een actieprogramma voor de derde stroom wenselijk is.

De Raden vragen om vanuit dit bijkomende actieprogramma:

- Een draaiboek te ontwikkelen dat in geval van crisis, waarbij een grote hoeveelheid biomassa(rest)stromen plots en voor korte tijd beschikbaar komt, snel kan geactiveerd worden. Dat draaiboek vertrekt van de (bestaande) instrumenten en wordt conform de cascade opgesteld;
- Beleidsmatig dit draaiboek te kaderen in het geheel van omgaan met risico's in de land- en tuinbouw. De SALV beschreef de principes van

een dergelijk beleid (onder andere) in het advies over het ontwerp van Federaal Plan 'Adaptatie aan klimaatverandering'<sup>10</sup> als volgt:

- *De individuele of collectieve risico- en schadepreventie.* Binnen deze pijler verdient ook het vermijden van piekstromen de nodige aandacht;
- *Eigen verantwoordelijkheid van gebruikers waarbij de schade wordt opgenomen in het eigen risico van de gebruiker;*
- *Een al of niet verplicht collectief sectoraal fonds;*
- *Een rampenfonds van de overheid om de schade op te vangen;*
- *De markt van private verzekeringsproducten;*
- Meer geïntegreerd te werken over alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid heen;
- De beschikbare instrumenten bij te stellen. De Raden wijzen bijvoorbeeld op het feit dat appels en peren die als gevolg van interventie-acties van de Vlaamse en EU-overheden uit de markt werden gehouden niet in de grond ingewerkt mochten worden omdat ze niet onder de term 'oogstresten' vallen en/of niet opgenomen zijn in bijlage 2.2/afdeling 1 "Grondstoffen voor gebruik als meststof of bodemverbeterend middel" van VLAREMA.

[26] Consequenties van beleid inschatten. Hoewel de Raden de principes van het actieplan onderschrijven, wijzen zij toch op de consequentie van de uitvoering ervan. Als gevolg van de toepassing van het cascadeprincipe zullen de biomassaastromen die verder in de keten aangeboden worden mogelijk grondig veranderen tegenover de huidige toevoer. Deze consequentie moet vooraf ingeschat worden:

- Voor recyclage, zie verder ([37]).
- Voor energetische valorisatie (vergisting en verbranding). Dit kan bijgevolg een impact hebben op de gasopbrengst en de kwaliteit van het digestaat bij vergisting en op de calorische waarde van de aangeboden biomassa-reststromen bij verbranding en bijgevolg op de verbrandingscapaciteit. Dit kan een effect hebben op de bijdrage aan de doelstellingen inzake hernieuwbare energie.

[27] Doorheen het actieplan wordt nergens aandacht besteed aan verbrandings-residuen van biomassa. Volgens de Raden is het nodig om aandacht te schenken aan een valorisatie van de assen om te komen tot een zo volledig

---

<sup>10</sup> SALV, Advies van 25 april 2014 over het ontwerp van Federaal Plan 'Adaptatie aan klimaatverandering'.

mogelijk kringloopbeheer met zo weinig mogelijk verlies aan primaire grondstoffen.

## 5 Specifieke opmerkingen bij de drie materiaalkringlopen

### 5.1 Kringloop van de organisch-biologische reststromen uit keten landbouw, voeding tot consument

[28] Het actieplan moet de Europese doelstellingen inzake voedselverlies volgen. In een document (in voorbereiding) van de Europese Commissie over een duurzaam Europees voedselsysteem ("*Building a sustainable food system*") wordt de doelstelling van 30% minder verspilling tegen 2025 voorgesteld. Ook in andere Europese documenten wordt deze doelstelling aangekondigd. Volgens bronnen bij de Europese Commissie blijkt het echter om een arbitraire waarde te gaan<sup>11</sup>. Vanuit het ketenoverleg voedselverlies is overeengekomen dat de Europese doelstelling zal worden opgevolgd. De Raden sluiten zich hierbij aan. De Raden dringen er wel op aan dat de overheid, voortbouwend op de 'Engagementsverklaring voedselverlies'<sup>12</sup>, snel duidelijk maakt welke rol zij wil opnemen om voedselverspilling tegen te gaan. Daarnaast kan ook verwezen worden naar de resolutie in het Vlaamse Parlement<sup>13</sup>.

[29] De Raden zijn tevreden dat het actieplan aandacht besteedt aan de problematiek van de aanlandingsverplichting in de visserij. De SALV kaartte dit aspect reeds aan in zijn advies over het Operationeel Programma 2014-2020 (EFMZV).

De Raden menen dat er (in onderstaande prioriteitsvolgorde) gezocht moet worden naar:

- 1) technieken om de selectiviteit van de visserij te vergroten;

---

<sup>11</sup> Karamat A., DG Environment, Unit A2, Presentatie "Waste Targets Review, The legislative proposal", voor Food Drink Europe, 22 oktober 2014.

<sup>12</sup> De engagementsverklaring 'Vlaanderen in Actie: Samen tegen voedselverlies' is een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse Regering en Boerenbond, Fevia Vlaanderen, Comeos Vlaanderen, Unie Belgische Catering, Horeca Vlaanderen en het Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties (OIVO). De ondertekenaars zullen samenwerken om de voedselverliezen in de keten verder terug te dringen.

<sup>13</sup> Vlaams Parlement, Stukken zittingsjaar 2014-2015 (1), Voorstel van resolutie van de heren Bart Caron, Bart Dochy, Wilfried Vandaele en Francesco Vanderjeugd en mevrouw Els Robeyns betreffende de voedselverspilling en onnodige voedselverliezen, 163 (2014-2015) - Nr 1 voorstel van resolutie, Tekst nog niet beschikbaar.

- 2) afzetmarkten voor niet-doelsoorten. Dit deel van de vangst dat geschikt is voor menselijke consumptie kent momenteel een kleine afzetmarkt, waardoor het commercieel niet interessant is;
- 3) afzetmarkten voor het deel van de visserij dat niet rechtstreeks wordt (of kan worden) geconsumeerd. Dit deel van de vangst zou na bewerking wel gebruikt kunnen worden voor menselijke consumptie, diervoeding of andere toepassingen.

Dit deel bestaat uit:

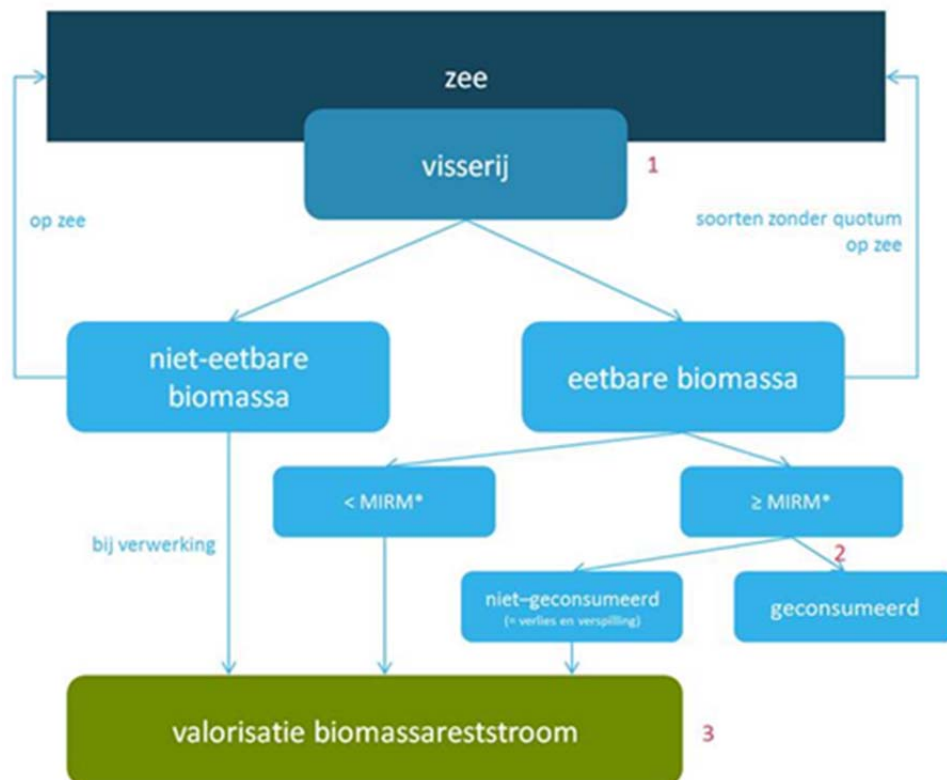
- Eetbare biomassa
  - in het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid moeten gequoteerde doelsoorten die kleiner zijn dan de minimale instandhoudingsreferentiematen (MIRM<sup>14</sup>) zoals bepaald in artikel 15, lid 10, van Verordening (EG) nr. 1380/2013 verplicht worden aangeland, maar mogen niet worden verkocht voor rechtstreekse menselijke consumptie.
  - Vangsten die uiteindelijk niet worden verkocht;
- Niet-eetbare biomassa na verwerking, zoals graten, koppen, ...

Niet tegenstaande de aanbeveling om niet-commerciële en dus ongewenste bijvangst te valoriseren, willen de Raden dat er over gewaakt wordt dat de valorisatie van deze reststromen geen doel op zich wordt. De prioriteit ligt bij het vermijden van ongewenste bijvangsten door selectief vissen.

---

<sup>14</sup> MIRM = minimale instandhoudingsreferentiematen: aangelande soorten die kleiner zijn dan deze (nog te bepalen) maten, deze zijn geschikt voor menselijke voeding maar het Gemeenschappelijk Visserijbeleid bepaalt dat deze niet mogen worden verkocht voor rechtstreekse menselijke consumptie.





**Figuur 1 Biomassareststromen in de visserij**<sup>15</sup>

- [30] Wat de valorisatie van biomassareststromen uit de visserij betreft, stelt zich een belangrijke opportuniteit. Visserij-gerelateerde activiteiten zijn immers sterk kustgebonden: de vis wordt aangeland in één van de veilingen en ook een aanzienlijk deel van de visverwerkende bedrijven bevindt zich in deze regio. Dit heeft als voordeel dat een groot deel van de biomassareststromen in de visserijsector gecentraliseerd kan worden, zonder dat grote afstanden moeten overbrugd worden. De Raden stellen echter vast dat er momenteel slechts een beperkt deel van deze reststromen in Vlaanderen verwerkt wordt. De Raden menen bijgevolg dat een uitbouw van deze verwerkingscapaciteit wenselijk is, ook met het oog op de verplichte aanlanding van gequoteerde soorten die kleiner zijn dan de MIRM.
- [31] De Raden vragen om de definitie van bijvangst uit het VIRA 2012 over te nemen: *Soorten die naast de doelsoorten van een visserijactiviteit mee gevangen worden.*

<sup>15</sup> De blauwe kaders en pijlen geven de omgang met biomassa in de visserij volgens het huidige Gemeenschappelijk Visserijbeleid weer. De groene kader geeft aan welke biomassareststromen gevaloriseerd zouden kunnen worden.

De rode nummers verwijzen naar de opsomming eerder in deze paragraaf.

[32] Verduidelijk de ambities van het actieplan inzake dierlijke mest. De Raden stellen vast dat het actieplan uitspraken over dierlijke mest doet die niet éénduidig lijken.

De definitie van biomassareststroom stelt ondermeer: *"Dierlijke mest is ook een reststroom, en wordt meegenomen in dit plan voor zover het samen met andere biomassa(rest)stromen wordt verwerkt."*

Verder in het plan worden echter wel uitspraken gedaan waarvan de Raden vermoeden dat ze over de verwerking van 100% dierlijke mest gaan:

- *De mestverwerking via biologische behandeling leidt nog tot te veel nutriëntenverliezen, met name door de vernietiging van stikstof in het nitrificatie/denitrificatieproces. Die verwerkingspiste moet, waar mogelijk worden afgebouwd. In de plaats daarvan is er behoefte aan nieuwe technieken die wél zorgen voor een effectieve recyclage van de stikstofinhoud van mest en digestaten. Dit impliceert in eerste orde dat het mestbeleid moet worden geheroriënteerd: meer recuperatie in plaats van verwijdering. [...]* (Zie 6.1.3.1)
- *Evaluatie van de technisch-economische praktijkervaring van kleinschalige vergisting zoals pocketvergisting<sup>16</sup> van mest en energiegewassen [...].* (Actieprogramma 11.2)

Bovendien stellen de Raden vast dat het bestaande mestbeleid, meer specifiek het mestdecreet en het mestactieplan (MAP), vertrekt vanuit de invloed van mest op de waterkwaliteit (in uitvoering van de Nitraatrichtlijn). De Raden merken op dat diezelfde mest ook voor materiaal- en energie-toepassingen wordt of kan worden gebruikt. Bijsturing vertrekkende van de bestaande regelgeving (mestbeleid) in functie van de doelen van het materialenbeleid en de bestaande realiteit (installaties) in overleg met de sector (cf. toekomstpad, Actieplan 6.1.3.1 Materiaalrecyclage uit biomassareststromen, Strategie, p.42) kan hiertoe bijdragen.

## 5.2 De kringloop van reststromen van groenbeheer en open ruimte

[33] Via de kringloop van de biomassa(rest)stromen van groenbeheer en open ruimte wil men in 2020 streven naar het oogsten van 135.000 ton resthout uit Vlaamse bossen.

In lijn met zijn briefadvies over de economische functie van het bos wijst de Minaraad er op dat dit streven een goed geïnformeerd inzicht impliceert

---

<sup>16</sup> De pocketvergisting op landbouwbedrijven vertrekt voornamelijk vanuit rundermest en hierbij worden –in de regel– geen andere biomassastromen aan toegevoegd.

op het bossenbestand in Vlaanderen<sup>17</sup>. Om zich er van te verzekeren dat een dergelijke hoeveelheid daadwerkelijk duurzaam geoogst kan worden, is er immers informatie nodig wat betreft bosoppervlakte, voorraad staand hout, evolutie van die voorraad, als wat betreft potentiële en reële oogsthoeveelheden.

Het lijkt de Raden dat het duurzaam oogsten van dergelijke hoeveelheden resthout uit de Vlaamse bossen over een langere periode niet vol te houden is. De Raden herhalen naar aanleiding hiervan het pleidooi van de Minaraad om op Vlaams niveau te komen tot een duidelijker visie op de economische functie van bos<sup>18</sup>. Bij het uitwerken van een dergelijke visie moeten men erover waken dat er voldoende afstemming is met het voorliggende actieplan.

- [34] Zoals de Raden in februari 2013 een pleidooi hielden voor samenhangende wettelijke duurzaamheidscriteria op internationaal of Europees vlak voor biobrandstoffen en voor de biogebaseerde materialen, wijzen zij nu op het ontbreken van een certificatiesysteem voor de kwaliteit van de aangeleverde biomassa uit resthout.

Om mogelijke negatieve prijseffecten van dit plan op de biomassastromen uit de bossector te voorkomen, vragen de Raden om een consistent beleid te voeren. Dit kan onder meer door een sturing van de marktomstandigheden voor het materiaal- en energiebeleid.

- [35] Vanuit de bossector vraagt men bij het oogsten van het resthout uit de Vlaamse bossen er voldoende aandacht voor de inzet van aangepaste machines in verband met beschadiging van de bodem, vooral wat betreft de kwetsbare delen van het bos.

Hierbij moet ook worden opgemerkt dat het meestal gaat om resthout/biomassa die zich vaak op moeilijk bereikbare plaatsen bevindt, waardoor het veroorzaken van extra CO<sub>2</sub>-emissies door de gebruikte machines moet worden afgewogen tegenover de winst die men op deze manier kan bekomen (zie [22] en [24]).

- [36] De bossector wijst tevens op het bestaan van “zwarte en grijze stromen” (zoals bijvoorbeeld het gebruik van brandhout door huishoudens). Dit gaat volgens een aantal uitgevoerde studies over grote hoeveelheden die evenwel moeilijk traceerbaar zijn en moeilijk in concrete cijfers kunnen worden uitgedrukt en die het behalen van de doelstellingen kunnen beïnvloeden.

---

<sup>17</sup> Minaraad, Advies 2014|017, De economische functie van bos, §9.

<sup>18</sup> Minaraad, Advies 2014|017, De economische functie van bos, §3: voor de uitwerking van een dergelijke visie is er een rechtsgrond beschikbaar, met name deze in verband met de lange termijn plannen voor het bos in Vlaanderen (zie Bosdecreet art. 6).

### 5.3 De kringloop van houtreststromen van industrie en huishoudens

- [37] Voor de houtreststromen van industrie en huishoudens is het de bedoeling om tegen 2020 veel meer gerecycleerd *postconsumer* houtafval in te zetten in onder andere de spaanplaatproductie en het Vlaamse aanbod aan B-hout te onderwerpen aan een bijkomende sortering, zodat het efficiënter kan gerecycleerd worden. Dit is positief want recyclage dient te worden aangemoedigd. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de algemene kwaliteit van B-hout doorheen de jaren is afgenomen door het toenemend gebruik van meubelplaten in plaats van massief hout. Dit kan een impact hebben op de recyclagemogelijkheden van het *postconsumer* houtafval. De Raden vragen om rekening te houden met dit effect op de prognoses.
- [38] Hervormingen GSC. Het actieplan vermeldt: *"de steun voor hernieuwbare energie vooral investeringsgericht moet zijn en minder gericht op het ondersteunen van (stijgende) kosten van houtige biomassa als brandstof"*. De Raden merken op dat de Beleidsnota energie (p.27) de bijsturing van het groenestroomcertificatensysteem aankondigt. Ze vragen zich daarom af of het citaat uit het actieplan geen voorafname is op de bijsturing en bijgevolg beter niet vermeld wordt. In het andere geval verdient het citaat een verdere toelichting.

### 5.4 Bijdrage van reststromen aan klimaatbeleid / hernieuwbare energie

- [39] De Raden appreciëren dat in het plan gekozen wordt voor een strategie (2030) die installaties die momenteel suboptimaal werken qua energetisch rendement naar een verhoging van het energetisch rendement te laten evolueren. Dit ligt in lijn met de vraag in vorige adviezen (van Minaraad en SERV) om als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, dat op de energetisch meest efficiënte wijze te doen<sup>19</sup>.

De Raden vragen zich wel af hoe dat in de praktijk zal tot stand worden gebracht. Dit zal alleszins moeten gebeuren met een geïntegreerde aanpak, waarbij rekening gehouden wordt met andere aangekondigde initiatieven (groenestroom, warmtenetwerken, ... cf. Beleidsnota Energie<sup>20</sup>), maar

---

<sup>19</sup> Minaraad en SERV, Advies van september 2014 over groene warmte, Minaraad, 29 september 2011 (2011|11), SERV, 30 september 2011

Minaraad en SERV, Advies van november 2011 over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

<sup>20</sup> Turtelboom Annemie Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie, Beleidsnota Energie 2014-2019.

ook waarmee de rechtszekerheid van de ondernemer niet ondermijnd wordt<sup>21</sup>. Dit betekent dat instrumenten kunnen ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft worden, maar lopende engagementen moeten gehonoreerd worden. Voor installaties houdt dit in dat de installaties in werking of effectief in opbouw moeten zijn om te kunnen spreken van bestaande, lopende engagementen. Een "stop & go" beleid moet worden vermeden, dit is nl. nefast voor het investeringsbeleid in Vlaanderen.

- [40] Het plan stelt letterlijk: *"De beleidskeuzes voor materiaalrecyclage voor postconsumer houtafval zullen een impact hebben op het Vlaamse aanbod van dergelijk houtafval en dus ook op de mogelijkheid om de doelstellingen te bereiken. Het lagere aanbod kan worden gecompenseerd door verhoogde invoer van dit houtafval uit buitenlandse regio's."* De Raden vragen te onderzoeken of het faciliteren van de invoer uit buitenlandse regio's van houtafval voor elektriciteitsproductie opportuun is, rekening houdend met de duurzaamheidscriteria.
- [41] Actieprogramma 16 wil duidelijke duurzaamheidscriteria en afwegingscriteria opstellen om de materialenhierarchie toe te passen voor de inzet van houtstromen voor groenestroomproductie. Het is echter niet duidelijk of dit actieprogramma enkel doelt op Vlaamse stromen of Vlaamse en geïmporteerde houtstromen. Het is belangrijk dat er afstemming is met duurzaamheidscriteria van andere regio's en dat er voldoende consultatie is over mogelijke beleidsopties.
- [42] De Raden onderschrijven ook het actieprogramma 19: 'Rendementsverhoging grootschalige biomassa-installaties'. Deze bepaling wordt o.a. gevat door de omzetting van de Richtlijn energie-efficiëntie die stelt dat nieuwe stookinstallaties en ingrijpende veranderingen van bestaande installaties worden vergund o.a. op basis van een kosten baten analyse die de toepasbaarheid van WKK moet nagaan. In het geval van een positieve uitkomst van die KBA dient het WKK-concept geïmplementeerd te worden.

De Raden vroegen in eerdere adviezen<sup>22</sup> om als biomassa wordt ingezet voor energetische doeleinden, dat op de energetisch meest efficiënte wijze te doen. De rendementsverhoging van grootschalige biomassa-installaties door omzetting naar WKK-installaties moet daarbij rekening houden met de technische of financiële haalbaarheid:

- De mogelijkheid tot afzet van de geproduceerde warmte;

---

<sup>21</sup> Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

<sup>22</sup> Zie voetnoot 19.

- De systeemfunctie die verwacht wordt van biomassa-installaties als back-up en eventueel flexibele elektriciteitscentrale ter aanvulling van variabele hernieuwbare energieproductie;
- De kosten voor de uitbouw van een warmtenet.

[43] De Raden appreciëren de aanzet tot afstemming tussen materialenbeleid en beleid inzake hernieuwbare energie. Maar er zijn toch een aantal voorbeelden te duiden waaruit blijkt dat de inspanningen nog verder moeten gezet worden:

- Afstemming tussen OVAM en VEA. Het actieplan (6.4.2.1 Strategie 2030, p.63) geeft aan dat het 'LOW BIO'-scenario van de VITO prognosestudie inzake de rol van biomassa in de hernieuwbare energie het meest overeenstemt met het *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnen-gebruik in Europa*, dus voor duurzaam beheer biomassa(rest)stromen. Dit scenario voorziet meer biomassagebruik voor hernieuwbare energie dan wat volgens OVAM duurzaam is en te weinig voor wat VEA voorziet.

De Raden stellen vast dat in de prognosestudie het onderscheid tussen energetisch en elektrisch rendement niet is meegenomen. Bovendien is er ook discussie over hoe het Belgisch biomassapotentieel werd bepaald. De beleidsnota Energie 2014-2019 kondigt het opstarten van een bottom-up potentieelstudie aan *voor het bepalen en vastleggen van een realistische doelstelling rekening houdend met het Vlaamse economisch haalbaar potentieel voor hernieuwbare energie in Vlaanderen, als bijdrage én verbintenis aan de Europese doelstelling inzake hernieuwbare energie, in de Belgische context. Deze bottom-up potentieelstudie moet gevolgd worden door scenario-analyses gebaseerd op transparante correcte en volledige inputdata (kosten productiecapaciteit, netontwikkeling, back-up, balancing, leercurves, ...).*

Bijkomende Vlaamse beperkingen opleggen op het gebruik van biomassa zal invloed hebben op het bereiken van de bindende HE-doelstelling. Indien beperkingen opgelegd worden, dient een bijkomend impact-assessment opgesteld te worden.

De Raden ondersteunen het initiatief van een actuele potentieelstudie voor hernieuwbare energie in Vlaanderen, ze dringen aan op een spoedige start van het initiatief en voor het meenemen van de energetische rendementsverhoging van biomassa-installaties. Ze dringen er ook op aan dat VEA en OVAM het van in het begin eens raken omtrent de uitgangspunten.

- De Raden stellen vast dat het Energiebeleid en het Materialenbeleid o.a. afgestemd worden door voor OVAM een adviesbevoegdheid te

voorzien in de toekenning van groenestroomcertificaten voor houtstromen die voor groenestroomproductie worden ingezet. OVAM kan geen uitspraak doen over de toepassing van het cascadeprincipe in het buitenland.

- [44] Een mix van groot en klein. Eerder in dit advies (zie [24]) merkten de Raden op dat het plan lijkt te kiezen voor grote centrale verwerkingsinstallaties voor biomassa(rest)stromen die vaak een aantal (milieu)voordelen hebben, zoals de aanwezigheid van meer performante luchtzuiveringstechnieken die op economisch haalbare wijze kunnen toegepast worden. De Raden pleitten reeds om in het plan ook ruimte te laten voor de afweging inzake (de)centralisatie van de verwerkingsinfrastructuur. In dat verband herneemt de Raad een passage uit zijn advies over hernieuwbare energie<sup>23</sup>: *Grote hernieuwbare energie-installaties kunnen door schaalvoordelen vaak goedkoper energie produceren. Gewenste grootschaligere toepassingen moeten dan ook de nodige kansen krijgen (bv. door experimenteren met andere schaalniveaus zoals wijken en bedrijventerreinen, stimulering van coöperatieven, enz.). Maar ook kleinere installaties hebben een plaats in het toekomstige energiesysteem. Kleine installaties kunnen in sommige gevallen energetisch efficiënter dan grote worden ingezet, bijvoorbeeld door een betere afstemming op een lokale warmtevraag. Zij kunnen bij de centrale toepassingen ook de kosten van investeringen in grootschalige netinfrastructuur beperken. Kleine installaties vereisen in elk geval andere netaanpassingen vergeleken met grootschalige installaties.*

---

<sup>23</sup> Minaraad en SERV, Advies over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

## Lijst van afbeeldingen

Figuur 1 Biomassareststromen in de visserij, p.25



## Referentielijst

Interdepartementale Werkgroep Bio-Economie, Bio-economie in Vlaanderen, visie en strategie van de Vlaamse overheid voor een duurzame en competitieve bio-economie in 2030.

Karamat A., DG Environment, Unit A2, Presentatie "Waste Targets Review, The legislative proposal", voor Food Drink Europe, 22 oktober 2014

Minaraad en SALV, Advies van februari 2013 over het duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|15.

Minaraad en SERV, Advies over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

Minaraad en SERV, Advies van november 2011 over hernieuwbare energie, SERV, 16 november 2011, Minaraad, 17 november 2011 (2011|72).

Minaraad en SERV, Advies van september 2011 over groene warmte, Minaraad, 29 september 2011 (2011|11), SERV, 30 september 2011

Minaraad, Advies van 22 maart 2011 over het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, Minaraad 2011|19.

Minaraad, Advies van 22 mei 2014 over de economische functie van bos, Minaraad 2014|017.

OVAM, Actieplan Vlaams Materialenprogramma

OVAM, Inventaris Biomassa 2011-2012, maart 2013.

SALV, Advies van 25 april 2014 over het ontwerp van Federaal Plan 'Adaptatie aan klimaatverandering'.

Turtelboom Annemie Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie, Beleidsnota Energie 2014-2019.